

Vergaderjaar 2018–2019

35 072

Aanpassing van wetten betreffende geldelijke voorzieningen van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden in verband met invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van wetgeving in formele zin met betrekking tot de rechtspositie van Kamerleden, die noodzakelijk is voor invoering en uitvoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra). Die initiatiefwet heeft ten doel de rechtspositie² van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te stellen aan die van werknemers in de private sector, die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. De initiatiefnemers hebben het aan de regering gelaten de benodigde invoerings- en aanpassingswetgeving op te stellen.³ Dit wetsvoorstel maakt deel uit van een grotere wetgevingsoperatie met dat doel. Het belangrijkste uitgangspunt van invoerings- aanpassingswetgeving is dat zij technisch van aard is en geen inhoudelijke gevolgen heeft.

Dit voorstel bevat wijzigingen van formele wetten, die op grond van artikel 63 van de Grondwet slechts met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden aangenomen. Deze betreffen de rechtspositie van de leden van de Staten-Generaal (Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Wet vergoedingen leden Eerste Kamer) en hun uitkerings- en pensioenaanspraken (Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, hierna: Appa). Naast dit wetsvoorstel worden met hetzelfde doel een wetsvoorstel, dat wijzigingen bevat van wetten die met gewone meerderheid kunnen worden aangenomen, en een voorstel van rijkswet in procedure gebracht. In het eerste wetsvoorstel zijn ook wijzigingen van de Appa opgenomen. Die wijzigingen betreffen de uitkerings- en pensioenaanspraken van andere politieke ambtsdragers dan Kamerleden,

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Met rechtspositie wordt hier bedoeld de aard van de arbeidsrelatie en de voor die relatie geldende regels. Niet worden bedoeld de materiële arbeidsvoorwaarden.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 550, nr. 6, p. 1.

waardoor wijzigingen van die delen van de Appa met gewone meerderheid kunnen worden aanvaard.

De Wnra stelt onder meer de inhoud van de Ambtenarenwet opnieuw vast en wijzigt de citeertitel naar Ambtenarenwet 2017. Waar in deze toelichting wordt verwezen naar Ambtenarenwet, wordt daarmee bedoeld de Ambtenarenwet in haar huidige vorm. Met Ambtenarenwet 2017 wordt bedoeld op de «nieuwe» Ambtenarenwet, dat wil zeggen de Ambtenarenwet zoals zij heet en luidt na inwerkingtreding van de Wnra.

2. Verwijzingen naar de rechtspositie van rijksambtenaren

De voorgestelde wijzigingen van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer en de Appa zien op verwijzingen in die wetten naar de rechtspositionele regelingen voor wat nu de sector Rijk is. Deze wijzigingen zijn nodig omdat na inwerkingtreding van de Wnra deze sector geen wettelijk vastgelegde positie meer heeft, en het voortbestaan ervan in de huidige of een andere vorm zal afhangen van afspraken van de sociale partners. Hierbij dienen het uitgangspunt en de huidige systematiek van de rechtspositie van politieke ambtsdragers in stand te worden gelaten.

2.1 Uitgangspunt en systematiek huidige rechtspositie politieke ambtsdragers

Voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers geldt in zijn algemeenheid als uitgangspunt dat zo veel als mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de arbeidsvoorwaarden van rijksambtenaren, tenzij de bijzondere positie van politieke ambtsdragers een afwijking van deze stelregel noodzakelijk maakt.⁴ Aldus valt dit uitgangspunt samen te vatten als: aansluiten bij rijksambtenaren daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet.⁵ Bij de invoering van het sectorenmodel per 1 april 1994 is voor de loonontwikkeling van de meeste politieke ambtsdragers, waaronder die van de leden van de Tweede en Eerste Kamer, weloverwogen gekozen voor indexatie op grond van de loonontwikkeling in de sector Rijk. Indirect wordt daarmee voor deze politieke ambtsdragers het referentiemodel voor de salarisontwikkeling van overheidswerknemers gevolgd.

Ook voor de andere financiële arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers is aansluiting gezocht bij de arbeidsvoorwaarden van het personeel in de sector Rijk. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om eenmalige uitkeringen, de vakantie- en eindejaarsuitkering, de uitkering bij overlijden aan de nabestaanden, de ambtsjubileumgratificatie en reis- en verblijfkosten.

Artikel 63 van de Grondwet bepaalt dat geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en hun nabestaanden bij wet worden geregeld. Voor aanpassing van salaris- en andere bedragen van politieke ambtsdragers aan de salarisontwikkeling binnen de sector Rijk bestaan vaak bijzondere delegatiegrondslagen, op grond waarvan het mogelijk is die bedragen aan te passen bij ministeriële

⁴ Politieke ambtsdragers zijn: leden Staten-Generaal, statenleden, raadsleden, leden algemeen bestuur van een waterschap, en benoemde politieke ambtsdragers zoals ministers en staatssecretarissen, commissarissen van de Koning, burgemeesters, voorzitters waterschappen, gedeputeerden, wethouders en dagelijks bestuursleden van waterschappen.

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 28 479, nr. 73, p. 2.

regeling. Ook de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer bevatten dergelijke delegatiegrondslagen.

2.2 Aanpassingen van verwijzingen naar de sector Rijk

Gezien het uitgangspunt van beleidsneutraliteit bij de aanpassingswetgeving moeten de financiële arbeidsvoorwaarden van de politieke ambtsdragers ook na de inwerkingtreding van de Wnra zo veel als mogelijk aansluiten bij de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren die werkzaam zijn binnen wat nu, vóór de inwerkingtreding van de Wnra, wordt aangeduid als de sector Rijk. De verwijzingen naar de sector Rijk dienen echter, zoals aan het begin van deze paragraaf is beschreven, met de inwerkingtreding van de Wnra te worden aangepast.

De rechtspositieregelingen worden vervangen door collectieve arbeidsovereenkomsten (hierna: cao's). Na inwerkingtreding van de Wnra heeft de sector Rijk geen wettelijk vastgelegde arbeidsvoorwaarden meer, en zullen deze worden neergelegd in een cao of anderszins tot stand komen. Verwijzingen naar de sector Rijk worden daarom vervangen door een verwijzing naar ambtenaren die krachtens arbeidsovereenkomst met de Staat werkzaam zijn bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit wordt expliciet bepaald zodat duidelijk is dat deze verwijzing alleen ziet op ambtenaren in dienst van de Staat zelf en niet op ambtenaren die vanuit een andere overheidswerkgever worden gedetacheerd. De invoering van de Wnra zou op enig moment kunnen leiden tot verschillende cao's voor ambtenaren die een arbeidsovereenkomst hebben met de Staat der Nederlanden. Om in dat geval onduidelijkheden te voorkomen wordt voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers, waaronder leden van de Staten-Generaal, de verwijzing naar de rechtspositie van de sector Rijk vervangen door een verwijzing naar de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren die werkzaam zijn bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat dat ministerie verantwoordelijk is voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers.

Bij de nieuwe formulering van de desbetreffende bepalingen moet er ook rekening mee worden gehouden dat de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren voortaan niet meer eenzijdig worden vastgelegd in regelgeving, maar tussen een of meer vakbonden en de overheidswerkgever collectief worden overeengekomen. Bovendien zullen ambtenaren geen «bezoldiging» meer ontvangen, maar «loon». Dit betekent dat zinsneden als »Indien de bezoldiging (...) wordt gewijzigd» worden vervangen door «Indien collectief een wijziging van het loon is overeengekomen».

Voor de rechtspositie van Kamerleden wordt aangesloten bij de collectief overeengekomen arbeidsvoorwaarden van een groep ambtenaren. Deze arbeidsvoorwaarden gelden daarmee ook voor Kamerleden en dienen daarom voor hen voldoende kenbaar te zijn. Dit kan worden bewerkstelligd door bijvoorbeeld officiële publicatie van die cao in de Staatscourant. Hieraan doet niet af dat er geen sprake is van directe verwijzing naar (onderdelen van) een cao.

2.3 Gevolgen expireren cao

Een cao wordt in de private sector gesloten voor een periode van maximaal vijf jaar.⁶ Wanneer een cao voor werknemers van de Staat geëxpireerd is, heeft dit geen invloed op de bezoldiging, schadeloosstelling of vergoedingen van de politieke ambtsdragers. Er wordt immers

⁶ Artikel 18 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst.

niet rechtstreeks aangesloten bij een (geëxpireerde) cao. Slechts indien voor de werknemers van de Staat een nieuwe cao wordt gesloten, worden de daarin overeengekomen arbeidsvoorwaarden ook van toepassing op leden van de Eerste en Tweede Kamer.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel C

Artikel 105, eerste lid, van de Appa verwijst naar overheidswerknemers in de zin van de Wet privatisering ABP die in de huidige sector Rijk werkzaam zijn geweest. De verwijzing naar de sector Rijk dient als beschreven in paragraaf 2.2 te worden aangepast. Daarbij dient er echter rekening mee te worden gehouden dat deze bepaling naar het verleden verwijst. Zij heeft daarom mede betrekking op overheidswerknemers, die voor inwerkingtreding van de Wnra met pensioen zijn gegaan en altijd krachtens een publiekrechtelijke aanstelling bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkzaam zijn geweest. Naar deze groep wordt in de voorgestelde formulering verwezen met de zinsnede «of aanstelling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties».

Artikel IV

Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen die noodzakelijk zijn voor de in- en uitvoering van de Wnra. Het dient daarom op hetzelfde tijdstip in werking te treden als artikel I van de Wnra. Door de wijze waarop artikel IV is geredigeerd, gebeurt dat automatisch.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren